

# TENDÊNCIAS DO DIREITO DOS CONSUMIDORES NA UNIÃO EUROPEIA

MÁRIO FROTA\*

Fundador e presidente da Associação Portuguesa de Direito do  
Consumo – APDC

## EXCERTOS

*“Os europeus, maxime os que à União Europeia se vinculam, o que pretendem poder-se-á condensar em uma fórmula singela:*

- viver uma vida saudável*
- em absoluta segurança e*
- com inteira confiança nos produtos e serviços a que acedem”*

*“Serviços de interesse geral, de harmonia com a comunicação da Comissão, são os que como tal se definem pelas autoridades públicas e se acham sujeitos a obrigações de serviço público”*

*“A Comissão Europeia, no Livro Branco intitulado ‘A Política Europeia de Transportes no Horizonte 2010: a hora das opções’, declarou a sua intenção de, na medida do possível e até 2004, ‘tornar extensivas as medidas de proteção dos consumidores aplicáveis aos transportes aéreos aos outros modos de transporte’, nomeadamente os transportes ferroviários e marítimos e, tanto quanto possível, os serviços de transportes urbanos”*

*“Sendo insofismavelmente maior a percepção da relevância da confiança dos consumidores enquanto condição essencial para os mercados, o fato é que este aspecto não se foi suficientemente tido em conta em todos os domínios políticos”*

*“As políticas delineadas pela União Europeia influenciam decisivamente, ao menos no plano teórico, as que se esboçam e desenvolvem a nível de cada um dos Estados-membros”*

## O Plano de Ação 2002-2006

### I. Os precedentes

A *política de consumo* ou, com propriedade – ante a tónica que mister será fazer recair personalisticamente sobre o *sujeito* que não sobre o objeto da relação jurídica de consumo –, a *política de consumidores* não constituía claro objetivo inscrito no Tratado de Roma de 1957.

E conquanto os planos, projetos e programas se hajam delineado principalmente a partir de 1975, só com o Tratado de Maastricht de 1993 se afigura lícito e avisado considerar que de uma autêntica e genuína política de consumidores se poderia reclamar a, ao tempo, Comunidade Europeia, que precedeu a União Europeia, saída do Tratado de Lisboa.

E daí até então se gizaram sucessivos planos, de extensão homogénea, a saber:

- o Plano Trienal de 1993/95
- o Plano Trienal de 1996/98
- o Plano Trienal de 1999/2001
- o Plano Quinquenal de 2002/2006
- o Plano Septenal de 2007/2013 e
- o Plano Septenal de 2014/2020

### II. O plano propriamente dito

#### 1. Objetivos

De entre os objetivos da estratégia da política de consumidores constantes do Plano de Ação 2002-2006 realce – porque elementar – para o **primeiro objetivo** que se traduz em “um elevado nível comum de tutela da posição jurídica do consumidor”.

Os mais, evidenciados no documento em epígrafe, cingiam-se a uma não despendiça, aliás:

- *efetiva aplicação das normas de direito do consumo*
- *participação das instituições de consumidores (europeias, regionais e nacionais) nos diferentes segmentos das políticas europeias.*

E, como o realço no meu “Política Europeia de Consumidores – o acervo europeu de direito do consumo”<sup>1</sup>:

o objectivo que ora se assina implica a harmonização do ordenamento dos consumidores, através dos instrumentos mais ajustados, a saber, directiva-quadro, normas, códigos de boas práticas.

As ações que importa compendiar para o efeito resumem-se no passo de que se trata a seis pontos:

- *segurança de produtos e serviços de consumo*
- *direito à proteção dos interesses económicos do consumidor* – *modus legiferandi*
- *serviços financeiros*
- *comércio eletrónico*
- *serviços de interesse geral*
- *comércio internacional: normalização, rotulagem.*

## 2. Ações

Definamos cada uma de *per si* as ações que se projetaria desencadear para que o **objetivo primeiro**, imbricado nos mais, se lograsse alcançar.

### 2.1 Segurança de produtos e serviços de consumo

A circulação de produtos e serviços constitui um dos pilares do Mercado Comum.

No quadro dos produtos, o sucesso parecia assegurado.

No quadro dos serviços, outro tanto se não observava.

Daí que a UE se propusesse empenhar em uma estratégia suscetível de atingir análogos objetivos para os serviços.

No plano, porém, da segurança – e em termos de um elevado e coerente nível de proteção – o projeto apresentava-se em permanente edificação.

No domínio dos *serviços*, as iniciativas restringiam-se aos *transportes*.

O que se traduziria em algo de manifestamente insuficiente.

As prioridades situavam-se a distintos níveis:

- aplicação da diretiva revista da **segurança geral dos produtos**<sup>2</sup> (*maxime* o desenvolvimento das normas que nela se encerram);
- ações tendentes a dar expressão à **segurança geral dos serviços** (e a abordagem de específicas condições de segurança) e, em particular, o distinto enquadramento das substâncias químicas de molde a assegurar

a adoção de medidas de redução dos riscos e a incrementar níveis mais elevados de segurança do consumidor.

## 2.2 Direito à proteção dos interesses económicos do consumidor – *modus legiferandi*

### 2.2.1 Práticas comerciais

O Livro Verde preconizava um sem-número de regras tendentes a uma harmonização dos métodos negociais e das normas de enquadramento que se revelarem indispensáveis.

O objetivo seria o de se transpor a paliçada da *harmonização mínima* para uma *plena harmonização*, ainda que progressiva.

As **promoções** constituíram preocupação da Comissão Europeia que se propusera naturalmente submeter a debate um projeto de **regulamento** que se aplicaria em todo o espaço económico europeu de modo consequente e uniforme.

### 2.2.2 Revisão de outros instrumentos normativos

Domínios como os dos “direitos reais de habitação periódica” (*time-sharing*) e os das “viagens turísticas” se achavam na mira da Comissão.

O propósito seria o da introdução de modificações recomendadas pelas circunstâncias ante as deficiências detectadas na sua concreta aplicação.

O que a Comissão pretendia era propor a *plena harmonização* do regime das diretivas, de molde a minimizar as divergências que se registam e se mostram suscetíveis de provocar uma “fragmentação do mercado interno em detrimento dos consumidores e das empresas”.

A diretiva dos **preços** deveria ser também, na ótica do plano em apreciação, objeto de revisão.

### 2.2.3 Direito dos contratos de consumo

A Comissão Europeia apresentou em 2001 uma comunicação<sup>3</sup> subordinada ao **direito europeu dos contratos**: o objetivo a que se tendia seria o da uniforme aplicação do direito no seio do mercado interno ante a diversidade de regimes suscetíveis de se captarem.

Os contratos de consumo representam, na realidade, importante segmento do direito europeu dos contratos<sup>4</sup>.

A consulta a que a Comissão procedeu daria eventualmente lugar a um **Livro Verde** ou **Branco** que permitiria auscultar os propósitos ante

a disparidade de regimes e a imperiosidade de se lograr uma plataforma comum.

O Parlamento Europeu e o Conselho aguardavam, pois, os resultados da consulta.

De entre as soluções que neste passo preconizadas, no domínio do direito europeu dos contratos de consumo, poder-se-ia entrever um misto de medidas reguladoras e não reguladoras.

No plano das *não reguladoras*, perspectivava-se a coordenação das atividades de investigação suscetível de conduzir a um **quadro geral de referência**.

O quadro geral de referência assentaria em princípios e em uma conceptologia comuns: empreender-se-iam iniciativas tendentes a assegurar a coerência do acervo normativo.

Provável previsão do processo de revisão do **direito dos contratos de consumo** em vigor, a fim de se eliminarem incoerências, preencherem lacunas e simplificarem as disposições esparsas por inúmeros instrumentos: *in casu*, *v.g.*, a harmonização dos períodos de reflexão ou ponderação constantes de uma mão cheia de diretivas<sup>5</sup>.

### 2.3 Serviços financeiros

O Plano de Ação dos Serviços Financeiros<sup>6</sup> que o Conselho Europeu, que houve lugar em Lisboa em março de 2000, estabeleceu como data-limite de concretização, 2005, provera a um sem-número de iniciativas tendentes à consecução do mercado interno, em particular no que se prende com valores correntes, a saber, com montantes de diminuta expressão<sup>7</sup>.

De entre as medidas encetadas pela Comissão, avultavam:

- O regulamento atinente aos pagamentos transfronteiras em euros<sup>8</sup>.
- Proposta de diretiva em tema de abusos de mercado<sup>9</sup> no domínio dos valores mobiliários.
- Proposta de diretiva a propósito dos projetos em tema enunciados no passo precedente<sup>10</sup>.
- Proposta de diretiva do crédito ao consumo, cuja relevância se tinha por manifesta<sup>11</sup>.

O plano de ação estimaria como necessárias medidas suplementares, a saber, suscetíveis de

- favorecer a prestação de serviços financeiros transfronteiras.

– garantir adequada proteção dos consumidores, onde quer que se encontrem na U. E.

– reforçar a confiança em transações fronteiriças.

A Comissão propunha-se, no plano de que se trata, intervenção reguladora no domínio dos serviços financeiros:

– submeter projeto de quadro jurídico geral para os pagamentos no mercado interno: as formas de moeda e de pagamentos evoluem com celeridade (*moeda de plástico, moeda eletrónica*), impondo-se em ordem a um eficiente funcionamento do mercado a subsistência de instrumentos e redes expeditos e fiáveis.

A esse título, propunha-se ainda analisar a evolução dos preços, prazos e a relação intercedente entre o emitente e o detentor das formas de pagamento *sub judice*: impor-se-ia o reexame da legislação em vigor.

Outras iniciativas se perspectivavam:

– Revisão da diretiva sobre serviços de investimento em vista da harmonização das normas de conduta;

– Proposta em torno das obrigações de transparência das sociedades cotadas.

O acervo de medidas que neste passo se preconizaria tendia a beneficiar os consumidores ao criar um mercado interno dos serviços financeiros, mais equitativo e transparente<sup>12</sup>.

## 2.4 Comércio eletrônico

No contexto do *Plano de Ação eEurope 2000*, a Comissão definiu uma estratégia de molde a reforçar a confiança dos consumidores no domínio do *comércio eletrônico online* assente em quatro pontos:

– Normativos dominados pela clareza e coerência

– Efetiva aplicação das regras a propósito vertidas

– Códigos com elevados padrões de qualidade

– Mecanismos alternativos de resolução de conflitos (ADR)

A *desconfiança* neste particular é patente: os contratos *em linha* situavam-se ainda, ao tempo, na ordem dos 2% do volume global de negócios jurídicos de consumo.

No contexto do  
Plano de Ação  
eEurope 2000, a  
Comissão definiu  
uma estratégia de  
molde a reforçar  
a confiança dos  
consumidores  
no domínio do  
comércio eletrônico

Conquanto subsistam *códigos do mais diverso jaez, marcas de confiança e sistemas similares*, o seu número e diversidade afiguravam-se ao consumidor como um obstáculo à conclusão de contratos por essa via.

As medidas empreendidas no quadro da *e-confidence*, pela Comissão promovida em maio de 2000, permitiram frutuoso diálogo entre consumidores e empresários: o escopo seria o de acordar em torno de comuns exigências de boas práticas.

O acordo global submetido em dezembro de 2001 assentava em uma exigência de marcas de confiança e em uma **estrutura** suscetível de **supervisionar** a sua aplicabilidade prática.

O *Relatório de Avaliação do Desempenho da Iniciativa eEurope* de 5 de fevereiro de 2002<sup>13</sup> revela que são ainda ténues os progressos tendentes à tutela do consumidor face às ameaças à segurança, a despeito da adoção da Diretiva das Assinaturas Digitais<sup>14</sup>.

As agressões mediante, *v. g.*, os vírus informáticos, agravaram substancialmente o fator **insegurança**.

Donde a evolução do *Plano de Ação eEurope* em termos de uma mais abrangente abordagem no que tange à segurança das redes e da própria informação que nelas radica.

Por isso, a pretensão da Comissão em distintas perspectivas, a saber:

- Recomendação sobre a confiança do consumidor no comércio eletrónico;
- Cooperação com os demais partícipes na supervisão da aplicação do acordo;
- Ações de promoção e suporte tecnológico a desenvolver pela Comissão e Estados-membros;
- Regulamentação internacional em matéria de segurança de comércio eletrónico<sup>15</sup>.

## 2.5 Serviços de interesse geral

*Serviços de interesse geral*, de harmonia com a comunicação da Comissão<sup>16</sup>, são os que como tal se definem pelas autoridades públicas e se acham sujeitos a **obrigações de serviço público**.

Serviços de interesse geral abrangem nomeadamente a água, a energia, as telecomunicações, os transportes, os serviços postais, sem



ignorar vertentes outras que se apartam dos instrumentos em que se plasma a discussão em torno de problemática tão momentosa.

O *serviço universal*, que é como que um suporte fáctico-jurídico dos serviços de interesse geral, pauta-se por princípios e valores que se analisam sob determinadas rubricas, a saber:

- *universalidade*
- *igualdade*
- *continuidade*
- *acessibilidade de preços*

As obrigações que daí decorrem destinam-se a seguir *pari passu* o processo de liberalização.

O relatório submetido ao Conselho Europeu de Laeken em tema de *Serviços de Interesse Geral* revelava o propósito de a Comissão elaborar periodicamente resenhas do desempenho do mercado neste particular: o primeiro dos relatórios foi já dado à estampa, tendo identificado a **qualidade** dos serviços como um importante desafio para o futuro.

Registe-se, porém, que não havia indicadores de qualidade suficientemente desenvolvidos por forma a permitir uma avaliação dos serviços: *a Comissão propõe-se apresentar uma comunicação que reflita a metodologia para a avaliação horizontal dos serviços de interesse geral.*

### 2.5.1 Energia

No domínio de que se trata, a Comissão submeteu propostas<sup>17</sup> em ordem a uma maior abertura à *concorrência* dos mercados da *eletricidade e do gás*: tais propostas previam a possibilidade conferida aos consumidores da livre escolha do fornecedor até 1º de janeiro de 2005 (algo que de todo não sucedeu em todo o espaço do Mercado Interior).

Das propostas constavam de forma pormenorizada um sem-número de *direitos fundamentais dos consumidores*, em que se incluía, no tocante à eletricidade,

- o direito a *um serviço universal*;
- *condições mínimas* aplicáveis aos contratos;
- *transparência* em matéria de preços e tarifário;
- medidas de *proteção de consumidores vulneráveis (hipervulneráveis?)*;
- *mecanismos* de apreciação e *resolução de reclamações* mediante adequada composição de interesses;

– adoção de *sistemas alternativos de resolução de conflitos* assentes na celeridade, eficácia, segurança e não onerosidade.

A Comissão afirmara formalmente que

*continuará a acompanhar a aplicação das regras do mercado interno da eletricidade e do gás, designadamente no que respeita aos seus efeitos sobre os consumidores, e prosseguirá o trabalho de investigação sobre um vasto conjunto de opções para o futuro no domínio da energia.*

### 2.5.2 Transportes

Os *transportes públicos*, como relevante segmento dos *serviços de interesse geral*, também se achavam na mira da Comissão Europeia (o Executivo da União Europeia).

Regista-se, ao que se afirmara, enorme insatisfação em decorrência do que se apurara em um inquérito Eurobarómetro<sup>18</sup> e em inquéritos outros dirigidos a grupos-alvo específicos.

Em um dos domínios particulares – *o dos transportes aéreos* – havia já progressos consideráveis no que tange aos direitos dos passageiros.

O propósito seria o de privilegiar os demais meios de transporte de molde a afirmar e a consolidar direitos que se vêm preteridos e se vêm preterindo.

A Comissão Europeia, no Livro Branco intitulado “A Política Europeia de Transportes no Horizonte 2010: *a hora das opções*”, declarara a sua intenção de, na medida do possível e até 2004, “*tornar extensivas as medidas de proteção dos consumidores aplicáveis aos transportes aéreos aos outros modos de transporte*”, nomeadamente os transportes ferroviários e marítimos e, tanto quanto possível, os serviços de transportes urbanos.

### 2.6 Comércio internacional: normalização, rotulagem

Os acordos da OMC – Organização Mundial do Comércio – e os que se achavam em curso de negociação no seu seio assumem uma relevância inexpugnável para o estatuto do consumidor: do mesmo passo os trabalhos no quadro do *Codex Alimentarius*.

E a relevância perpassa todos os domínios – produtos e serviços, nas projeções da concepção ao consumo: precaução, prevenção, segurança, transparência (rotulagem), métodos negociais<sup>19</sup> que lhes subjazem, sem ignorar os debates sobre marcas e patentes no quadro da propriedade intelectual.

De par com a OMC, registem-se ainda os acordos, ao tempo em fase de negociação, com distintos países e regiões com interesse manifesto para os consumidores.

As normas internacionais são de análogo modo de ter em conta, como o reconhece o Conselho nas *conclusões* de 1º de março de 2002 a propósito do documento de trabalho publicado em julho de 2001 sob a epígrafe “Princípios da Política Europeia em matéria de normalização internacional”<sup>20</sup>.

Os sistemas privados que, como sói dizer-se, se vêm implementando e se analisam quer em *códigos de boa conduta*, como em **diretrizes** (*guidelines*) e na **rotulagem** de pendor voluntário (que acresce obviamente à que imperativamente as leis impõem) suscetíveis de conferir ao consumidor informação da origem, produção ou o impacto potencial do produto de que se trata, completariam decerto as medidas tomadas pelos poderes públicos de molde a promover o denominado **desenvolvimento sustentável**.

A Comissão Europeia propor-se-ia promover e proteger os interesses e direitos dos consumidores no quadro da OMC – Organização Mundial do Comércio e bem assim no contexto do tráfego jurídico bilateral ou em outras instâncias.

Para tanto, estabeleceu uma *via de diálogo* com as **associações de consumidores**: daí o intento de promover a participação dos consumidores na *normalização internacional*<sup>21</sup>, via privilegiada para a *qualidade, eficácia e segurança* de produtos e serviços.

### **3. Balanço parcelar da atividade a um ano do termo do plano de ação (2005)**

Escalpelizando pontualmente o que no objetivo primeiro do plano 2002-2006 se encerra, importa clarificar que, afora a publicação da Diretiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2005 (JOCE L149, de 11 de junho de 2005), no que à política de consumidores se refere *em sentido estrito* (com óbvia exclusão do que se reporta à **saúde e segurança alimentar**, em que ora se legisla por meio de **regulamentos**, que não exigem a intermediação do legislador dos Estados-membros porque de aplicação direta e imediata) não houve ainda concretizações outras, designadamente no que se prende com os mais domínios enunciados nas precedentes considerações, a saber:

**3.1 Segurança de produtos e serviços em geral** – não se operaram quaisquer *avanços* a não ser no plano das intenções, como decorre da resolução dada à estampa em finais de 2003<sup>22</sup>, no domínio da *segurança dos serviços*.

### **3.2 Proteção dos interesses económicos**

3.2.1 Revisão de instrumentos normativos neste domínio

– *direitos reais de habitação periódica (time-sharing)*

– *viagens turísticas*

– *preços*

3.2.2 Direito dos contratos de consumo

– não houve eventual evolução na sequência da comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho grafada sob o nº (2004) 651 final, de 11 de outubro de 2004, em torno dos passos ulteriores que importaria encetar em ordem à construção de um direito europeu dos contratos, como instrumento alicerçante do Mercado Interno<sup>23</sup>.

### **3.3 Serviços financeiros**

A proposta de diretiva do crédito aos consumidores, conquanto haja merecido parecer em 17 de julho de 2003, com a chancela do português Jorge Pegado Liz, do Comité Económico e Social Europeu, mantém-se em ponto morto, o que é deplorável ante os entorses a que as legislações se sujeitam com flagrante desfavor para o estatuto do consumidor em um mercado em que os contratos de crédito preponderam.

As demais iniciativas previstas neste particular não foram ainda, tanto quanto se julga saber, objeto de concretização.

### **3.4 Comércio eletrónico**

Publicada, com efeito, decisão atinente ao reforço da segurança dos contratos à distância, mas sem sequência, porém. Na altura em que fora dado à estampa o Plano de Ação 2002-2006, ultimavam-se os trabalhos conducentes à promulgação da Diretiva 2002/65/CE, de 23 de setembro de 2002, em tema de “*serviços financeiros à distância*”<sup>24</sup>.

### **3.5 Serviços de interesse geral**

A eventual progressão ante os propósitos enunciados na COM (2000) 580, de 20 de setembro de 2000, espelha-se nos Livros Verde e Branco, o primeiro de 2003 e o último de 2004<sup>25</sup>.

### 3.5.1 Energia

Sem novidades no que tange ao mercado interno da eletricidade e do gás e sem instrumentos outros para além dos que se achavam já em vigor.

A faculdade conferida teoricamente aos consumidores de livre escolha de fornecedor até 1º de julho de 2005 não se revelou até exequível em uma pluralidade de Estados-membros, como fora o caso de Espanha e Portugal, designadamente.

### 3.5.2 Transportes

No particular do transporte aéreo, realce para o Regulamento 261/2004, de 11 de fevereiro, que rege em matéria de recusa de transporte por excesso de emissão de bilhetes de passagem face à lotação das aeronaves (*“overbooking”*).

Em preparação, o **Regulamento dos Direitos do Consumidor** no atinente aos *transportes ferroviários internacionais*.

O Livro Branco sob a epígrafe *A Política Europeia de Transportes no Horizonte 2010: a hora das opções* declara, porém, a sua intenção de, na medida do possível e até 2004, “tornar extensivas as medidas de proteção dos consumidores aplicáveis aos transportes aéreos aos outros modos de transporte”, nomeadamente os transportes ferroviários e marítimos e, tanto quanto possível, os serviços de transportes urbanos.

### 3.6 Comércio internacional: *normalização, rotulagem*

Não havia notícia, ao tempo, de uma progressão nos propósitos constantes do plano em apreciação, conquanto houvesse obviamente discussões em aberto, ao que se julgara saber.

Mas não houve progressos sensíveis que permitissem significar que os objetivos preconizados houvessem sido atingidos em extensão e profundidade.

### 3.7 Cooperação europeia entre Estados-membros

De molde a assegurar o cumprimento da legislação comunitária em todo o espaço económico e social da União Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o Regulamento (CE) 2006/2004, de 27 de outubro de 2004, que rege em matéria de cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor.

## O Plano de Ação 2007-2013 ora findo

### I. A sua arquitetura

#### 1. Preliminares

A Comissão Europeia dirigiu ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao das Regiões uma Comunicação grafada sob o nº 2005/0042 (COD) – COM (2005) 115 final, em 6 de abril de 2005, sob a epígrafe “*Melhorar a saúde, a segurança e a confiança dos cidadãos: uma estratégia em matéria de saúde e de proteção dos consumidores*”.

A Comissão Europeia apresenta uma proposta de Decisão que desenvolve os termos de um **Programa de Ação** no domínio retromencionado.

No plano formal, a Comunicação espalha-se por cinco pontos, com a orientação que importa declinar, seguindo-se *pari passu* os seus termos:

1. *Introdução*
2. *Melhorar a saúde, a segurança e a confiança dos cidadãos europeus*
3. *Melhorar o estado de saúde dos cidadãos europeus*
4. *Por um mercado europeu para os consumidores europeus*
5. *Conclusão*

E, em anexo, os textos que se reportam a:

I. Uma agência executiva que congregue o Programa da Saúde e do Consumidor

II. Exemplos de domínios da política e temas suscetíveis de um mais amplo desenvolvimento e de sinergias com as políticas de saúde e consumidores.

#### 2. Propósitos

Observar-se-á doravante *pari passu* o que os documentos em debate, emanados da Comissão Europeia, nos revelam. O que quer significar que os seguiremos de perto.

O original a que acedemos, por amabilidade de Fernando Cardoso, quadro superior da Direção-Geral das Pescas da Comissão Europeia

e nosso respeitado colega do curso jurídico 1972/77, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, constituía a versão francesa, cuja tradução e adaptação nos coube, importa dizê-lo em abono da verdade.

## **2.1 A que aspiram os cidadãos?**

Os europeus, *maxime* os que à União Europeia se vinculam, o que pretendem poder-se-á condensar em uma fórmula singela:

- viver uma vida saudável
- em absoluta segurança e
- com inteira confiança nos produtos e serviços a que acedem.

À escala da União Europeia, países e regiões, poderes públicos, empresas e sociedade civil terão um papel a desempenhar para a superação de tais preocupações.

Domínios como os da saúde e proteção dos consumidores representam desafios comuns que só uma consequente ação da União permite relevar.

Os objetivos a que se tende visam reaproximar a Europa dos cidadãos e a reforçar a sua competitividade.

A melhoria da saúde contribuirá para a produtividade, para as taxas de atividade da população e para o crescimento sustentável da Europa.

A ausência de saúde, ao invés, provoca um acréscimo de encargos e constitui um fardo para a economia.

Do mesmo passo, almeja-se a consecução de um mercado interno de produtos e serviços que se compaginem com os requisitos essenciais de segurança.

## **2.2 Razões de método**

A agregação das políticas e programas de saúde e demais interesses dos consumidores em um quadro único visa, de análogo modo, um objetivo que é o do recrudescimento da eficácia de uma política europeia para os cidadãos.

Os objetivos de tais políticas que emanam dos artigos 152 e 153<sup>26</sup> do Tratado de Nice relevam de um sem-número de objetivos comuns, a saber, os de promover

- a saúde
- a informação e a educação (formação)

- a segurança
- a integração da saúde e interesses dos consumidores nas demais políticas.

A tipologia de ações é similar em mira dos objetivos por cuja consecução urge se pugne:

- informação dos cidadãos
- audição e consulta dos partícipes
- atividades convergentes e agregadoras (*mainstreaming*)
- avaliação dos riscos...

O recentramento de tais domínios em oposição à metodologia até então adotada permitirá *reforçar*, ao que se afirma, os *ímpetus*, *promover economias*, *criar sinergias*, e *colher vantagens de uma estrutura orgânica comum*: a Agência Europeia de Saúde.

### **3. Melhorar a saúde, a segurança e a confiança dos cidadãos europeus**

As políticas neste particular entretecidas visam avantajar a qualidade de vida dos cidadãos da União na perspectiva da saúde e dos seus interesses como consumidores.

No plano da saúde, os progressos registados avaliar-se-ão com base no apoio do indicador estrutural “anos de vida, em boa saúde (AVBS)”, vale dizer, o número de anos que se prevê viva o cidadão em boa saúde, e os indicadores de saúde da União Europeia.

Para a política de consumidores *tout court*, se acham diversos indicadores em curso de elaboração.

#### **3.1 Objetivos comuns à saúde e à proteção dos consumidores**

**Três objetivos comuns se partilham:**

1. Proteger os cidadãos dos riscos que escapam à observação de um indivíduo isolado e contra os quais os Estados-membros não podem opor-se pontualmente de modo eficaz (*v.g.*, as *ameaças à saúde*, os *produtos perigosos*, as *práticas comerciais desleais*).

2. Reforçar a capacidade dos cidadãos de molde a alcançarem-se melhores decisões nos planos da *saúde* e da *proteção* como consumidores.

3. Integrar tais objetivos em qualquer das políticas desenhadas no plano comunitário de molde a recentrar nesse particular tais preocupações.



### 3.2 Ações comuns

Um sem-número de domínios podem conduzir a sinergias entre a política de saúde e a política de consumidores da União Europeia, de tal sorte que se perspectivam inúmeras possibilidades de ações complementares:

- aperfeiçoar a comunicação com os cidadãos de modo a fornecer-lhes as informações necessárias à sua saúde e à defesa dos seus interesses enquanto consumidores, e ter mais adequadamente em conta as suas preocupações quando da elaboração das políticas, por exemplo, ao desenvolver portais *web*, ao organizar campanhas de sensibilização, inquéritos e conferências e ao criar pontos de informação,

- incrementar a participação das associações de consumidores e de saúde na elaboração das políticas da União Europeia, favorecendo, por exemplo, o estabelecimento de redes de associações, de consultas públicas mais amplas e uma melhor representação no seio dos órgãos consultivos. As associações de consumidores e de saúde devem poder desempenhar um papel mais ativo, emitir pareceres especializados e fazer-se ouvir. O movimento de consumidores tem um défice de credibilidade na União Europeia e torna-se necessário reforçar as redes no domínio da saúde,

- estabelecer estratégias, no seio da Comissão, em ordem a integrar domínios como os da saúde e dos consumidores nas demais políticas, partilhando com os Estados-membros as experiências que melhor exprimam a assimilação de tais ideias:

No **primeiro dos domínios**, relevo para a avaliação do impacto na saúde e para as energias que se desprenderão em campos como os da segurança alimentar, o da política social, o do ambiente, o aduaneiro, o da investigação científica e o da política regional;

No que **aos consumidores** tange, as políticas em foco serão as da regulamentação dos mercados ou as dos direitos dos cidadãos (direitos de autor ou o acesso à justiça, *p. e.*), a da concorrência, a dos serviços de interesse geral, a da normalização e a da sociedade da informação que constituem políticas-chave ou nucleares.

- Incrementar o aconselhamento científico e a avaliação dos riscos pelos *experts* (peritos), fornecendo, *v.g.*, a detecção precoce dos

riscos, ao analisar os seus efeitos potenciais, permutando informações sobre os perigos e a exposição, ao propiciar uma harmonização dos métodos de avaliação dos riscos e promovendo a formação dos avaliadores,

- promover a segurança dos produtos e das substâncias de origem humana (*sangue, tecidos e células*) através, por exemplo, da permuta de melhores práticas, de campanhas de sensibilização, de diretrizes de execução, de atividades de formação e de constituição de redes, de um trabalho de vigilância permanente e de elaboração de normas,

- promover a cooperação com instituições internacionais e países terceiros nos domínios da saúde e da proteção dos consumidores. A União Europeia tem de desempenhar um papel mais relevante no domínio da saúde à escala internacional, reforçando a cooperação com a OMS e a OCDE e carreando apoios a países terceiros, nomeadamente aos países candidatos à adesão, aos países vizinhos e aos Balcãs ocidentais, no que aos grandes *dossiês* da saúde pública tange.

No que toca às questões do consumo, imprescindível se torna promover uma cooperação internacional tanto no que se refere à segurança dos produtos como no que se prende com tratamento a dispensar aos empresários inescrupulosos e ímprobos.

O orçamento proposto ascende a 1203 milhões de euros, o que representa um acréscimo substancial face às despesas atuais. A Agência Executiva instituída pelo programa de saúde pública<sup>27</sup> estender-se-á aos consumidores de molde a servir de suporte ao novo programa (*cf.* anexo III).

## **II. A política de consumidores tout court**

### **Por um Mercado Europeu para Consumidores Europeus**

#### **1. A situação atual**

Sendo insofismavelmente maior a percepção da relevância da confiança dos consumidores enquanto condição essencial para os mercados, o fato é que este aspecto não se foi suficientemente tido em conta em todos os domínios políticos.

Nem todos os Estados-membros conferem hoje em dia uma acrescida prioridade à *proteção dos consumidores*, em razão sobretudo da crise que em 2007/2008 se abateu sobre a Europa e o mundo civilizado.

As empresas parece reconhecerem os efeitos positivos da legislação europeia de proteção do consumidor acerca do desenvolvimento do mercado interno, no reforço da confiança dos consumidores e na exclusão dos profissionais desonestos do mercado. A importância de uma representação forte e credível dos consumidores é de análogo modo reconhecida como de extrema valia.

Como o revela a análise de impacto, é imprescindível progredir nos domínios considerados como de absoluta prioridade para a política de consumidores.

Os objetivos atuais – um *nível comum elevado de proteção dos consumidores, uma boa aplicação da legislação e uma influência acrescida dos consumidores na elaboração das políticas* – permanecem, por conseguinte, válidos e bem assim o que consiste em integrar os interesses dos consumidores nas demais políticas delineadas e prosseguidas no seio da União Europeia.

De forma análoga, a elaboração de dados que permitam compreender os problemas e as necessidades dos consumidores permanece um desafio, mau grado os progressos registados recentemente.

Um mercado integrado carrega vantagens económicas ao consumidor (*maior escolha de produtos e serviços, concorrência fundada na qualidade, preços mais baixos, valorização do nível de vida*). As políticas suscetíveis de visar o mercado interno deverão processar-se de sorte que tais vantagens se materializem, nomeadamente no que se refere à qualidade de produtos e serviços, à sua acessibilidade, assim como a sua integração. O mercado interno não pode funcionar corretamente sem a confiança dos consumidores. Torna-se indispensável assegurar-lhes uma proteção adequada a fim de garantir ao mercado crescimento e competitividade.

A importância  
de uma  
representação  
forte e  
credível dos  
consumidores  
é de extrema  
valia

## 2. Ações projetadas

A política de consumidores deve, entretanto, seguir a evolução das coisas.

### **Os desafios com que se deve confrontar a política de consumidores...**

Sirvamo-nos, como exemplo, de:

- o envelhecimento da população e bem assim a necessidade de integração (sobretudo no contexto da *sociedade da informação*) das pessoas com necessidades particulares. Os problemas que se suscitam conectam-se com a segurança de produtos e serviços, a vulnerabilidade aos embustes e aos profissionais inescrupulosos e desonestos, e bem assim com a facilidade de acesso aos bens e serviços essenciais;

- os desafios propostos, para além do mais, aos consumidores pelos mercados modernos mais complexos e sofisticados, que oferecem uma mais ampla gama de escolhas, mas geram também riscos mais importantes, neles cabendo obviamente os de feição delitual;

- a realização do potencial que das transações transfronteiras emergem pela eliminação dos obstáculos que impedem ainda a consecução da dimensão “*comércio de retalho*” do mercado interno;

- o duplo desafio que consiste em *mais e melhor* fazer respeitar a legislação, através das fronteiras;

### **... reclamam esforços suplementares e novas ideias, que passarão por uma ação em dois domínios prioritários, como segue:**

- assegurar a todos os consumidores deste espaço económico e social, onde quer que vivam, viajem ou adquiram os seus produtos na União Europeia, um *elevado nível comum de proteção contra os riscos e as ameaças à sua segurança e aos seus interesses económicos*;

- reforçar a aptidão dos consumidores a que defendam os seus próprios interesses, vale dizer, ajudá-los a que os tomem em suas mãos de forma decisiva.

Um *Instituto Europeu de Consumidores*, criado no seio da *Agência única* incumbida de promover o cumprimento do programa, representará a pedra angular na execução das ações em perspectiva.

Preveem-se quatro *marcos* para a ação a desencadear:

## 2.1 Compreender melhor os consumidores e os mercados

O ponto consiste em:

- desenvolver e atualizar a base de conhecimentos científicos e as ferramentas disponíveis em ordem a avaliar a exposição dos consumidores às substâncias químicas, nomeadamente na perspectiva da segurança geral dos produtos e contribuir para a aplicação do REACH<sup>28</sup>;

- elaborar indicadores e critérios de referências comparáveis no quadro da política de consumidores: medir o sucesso do mercado na perspectiva dos resultados carreados aos consumidores, por exemplo, no que se refere aos *preços*, ao *volume das transações* transfronteiriças efetuadas pelos consumidores, ao volume do *marketing* transfronteiriço, às *fraudes no consumo*, nos *acidentes* e nas *lesões deles resultantes*, às *denúncias dos consumidores*, com precauções peculiares nos *serviços de interesse geral*;

A política de consumidores deve seguir a evolução das coisas

- adquirir um conhecimento aprofundado das demandas e comportamentos dos consumidores e das suas interações com as empresas, assim como dos efeitos da regulamentação nos mercados, ao efetuar-se um trabalho, por exemplo, sobre a informação dos consumidores e indagando da sua satisfação, com a ajuda do programa estatístico da União, enquanto necessário.

Algumas das suas atividades poderão integrar-se no 7º programa-quadro de investigação.

## 2.2 Regulamentar melhor a proteção dos consumidores

O marco consistirá em:

- concluir a revisão das diretivas relativas ao **direito do consumo** e *mettre au point* um quadro-comum de referência para o direito europeu dos contratos;

- analisar os aspectos “segurança” do mercado transfronteiriço de serviços na iminência de se desenvolver, proceder a uma análise completa da diretiva sobre a segurança geral de produtos e recorrer de forma mais sistemática à utilização das normas;

- apreender melhor as políticas nacionais que aos consumidores respeitem: *recensear e promover a melhor praxis*, estabelecer critérios de referência e formular recomendações, formar os responsáveis pela elaboração das políticas e da aplicação da legislação;

- estudar o modo por que os interesses dos consumidores são tomados em conta no trabalho de **normalização** e identificar os **pontos a melhorar**;

- zelar por que os consumidores sejam consultados quando da elaboração da política de consumidores, concorrer para o suporte das associações de consumidores eficazes à escala da União e apoiar a sua participação nos trabalhos dos órgãos consultivos, dos grupos de discussão e das comissões especializadas.

### **2.3 Melhorar a aplicação da lei, o seu acompanhamento e as vias de ação**

Eixo essencial que impõe:

- reforçar a aplicação das regras através das fronteiras: aplicação da legislação em vigor e coordenação dos trabalhos de todos os atores e, em particular, dos serviços aduaneiros, nomeadamente no que respeita à segurança geral dos produtos e ao sistema RAPEX, tendo em conta a dimensão internacional;

- melhorar a transposição e aplicação das diretivas da União Europeia, afetar maior soma de meios às atividades de acompanhamento, a fim de assegurar uma interpretação coerente;

- melhorar a aptidão das associações de consumidores de molde a assistir os consumidores, a contribuir para a deteção precoce dos profissionais inescrupulosos e a seguir as políticas nacionais;

- melhorar os meios de ação de que dispõem os consumidores, nomeadamente nos negócios transfronteiriços, neles se abrangendo o acesso à resolução extrajudicial dos litígios e o desenvolvimento da rede dos centros europeus do consumidor.

### **2.4 Melhorar a informação e a educação dos consumidores**

Marco que consiste em:

- informar o consumidor, em colaboração com os Estados-membros, no que se refere, por exemplo, aos seus direitos e aos meios de ação à sua disposição: as informações fornecidas versarão designadamente sobre os ensaios comparativos e visarão igualmente

a uma melhor sensibilização às ofertas disponíveis na União Europeia;

- desenvolver a educação dos consumidores, apoiando-se em um trabalho piloto realizado até ao momento no domínio da educação;

- dar a sua contribuição às autoridades nacionais para a educação dos consumidores, afirmando-se nesse particular uma dimensão europeia e promovendo ações dirigidas ao universo-alvo dos jovens consumidores;

- zelar por que os consumidores possam, mercê de uma melhor informação, escolher com conhecimento de causa e de uma maneira responsável no plano ambiental e social os géneros alimentícios e bem assim os produtos e serviços os mais vantajosas e correspondentes ao melhor dos seus objetivos em função do modo de vida e de forma a reforçar a sua confiança;

- reforçar as capacidades das associações de consumidores: formação com vista ao desenvolvimento das competências e dos saberes, constituição de redes e conagração de esforços para a consecução de objetivos comuns.

A análise de impacto revela a necessidade de empreender uma ação mais larga e sustentada em qualquer dos domínios. Para tal é indispensável dispor de meios que ora inexistem.

De molde a constituir uma base de conhecimentos que se ocupe, por exemplo, dos prejuízos sofridos pelos consumidores, a segurança dos serviços, a satisfação dos consumidores e a sua confiança no mercado, dos serviços de interesse geral ou da sociedade da informação, é indispensável realizar um trabalho de investigação mais substancial do que o que se fez até ao momento.

A formação das associações de consumidores e a informação dos cidadãos exigem esforços sustentados que vão para além do que permitem os recursos atuais.

A cooperação em matéria de controlo para aplicação da legislação, aí se abrangendo a edificação de redes e a formação de quantos têm por missão fazer respeitar a lei, é necessária para assegurar nas melhores condições a vigência e a aplicação transfronteiriça das regras, o que comportará naturalmente encargos financeiros.

É indispensável se carream meios suplementares para a prossecução de uma política de sustentação das associações de consumidores em

uma Europa alargada. Impõe-se se disponha de recursos financeiros bem superiores aos dos atuais orçamentos de molde a dar sequência à estratégia 2002-2006 e pôr em relevo os desafios esboçados precedentemente.

A execução do programa e a gestão dos reclamados recursos suplementares ter-se-ão de apoiar em uma organização eficaz e estruturada. A solução que apresenta a melhor relação *custo/eficácia* consiste em tornar extensiva a *agência executiva para a saúde à problemática do consumo*, de molde a nela incluir um serviço expressamente incumbido da política de consumidores.

### **3. Perspectiva crítica**

Os objetivos a que visa o projeto de PLANO DE AÇÃO parece situarem-se muito aquém das expectativas.

A razão de ser e os fundamentos da estratégia de 2002-2006 tecidas ainda na vigência da Comissão Europeia a que presidira Romano Prodi e que corresponderia à anterior legislatura, abandonados que foram, cavam uma brecha no sistema que o novo desenho da estratégia 2007-2013 parece não preencher ou recompletar de todo.

A adjunção *saúde/consumidores* parece conduzir a uma maior fragilidade da política de consumidores, enquanto tal. Expressão que deve ser entendida em termos hábeis, já que o *direito à saúde e segurança* constitui um dos pilares da carta de direitos do consumidor.

Nem sequer se nos afigura haverem sido assimiladas as conclusões do “parecer de iniciativa” intitulado *A Política de Consumidores após o Alargamento da U. E.*, que surge com a chancela do português Jorge Pegado Liz, mui ilustre conselheiro do CESE – Comité Económico e Social Europeu – e que o órgão, com a sensibilidade que lhe é peculiar, aprovara por quase unanimidade, em 10 de fevereiro de 2005, já que dos 97 titulares, só dois se abstiveram, votando concordantemente 95 dos seus membros.

As conclusões que nele se expressam merecem o aplauso de quem se consagra à temática em apreço, afigurando-se-nos não haverem sido tidas em consideração na proposta de decisão em análise, ao menos em segmentos relevantes, como se apreciará.



Do seu teor, realce para:

- “A promoção, a participação, a proteção e a defesa dos consumidores devem constituir um objetivo permanente de todas as políticas da União Europeia, como verdadeiro direito da cidadania europeia.

- Com o alargamento a mais de dez Estados-membros, onde, na sua maioria, a proteção dos consumidores é uma questão relativamente nova, haverá que repensar toda a política dos consumidores em termos da sua adequação à nova realidade de um mercado com cerca de 500 milhões de consumidores.

- À União Europeia e às suas instituições cabe um papel decisivo no estabelecimento das prioridades na reformulação do quadro legal e institucional e dos programas de ações indispensáveis para assegurar uma efetiva política dos consumidores que assegure e realize aqueles objetivos.

- O CESE, com o presente parecer de iniciativa, propõe-se contribuir para a definição de uma tal política, como intérprete das preocupações da sociedade civil e tendo em especial conta a participação dos representantes oriundos dos novos Estados-membros.

- O CESE é de parecer que as prioridades imediatas, em termos de política de consumidores, são:

- A consolidação do acervo comunitário, num esforço de simplificação e codificação

- A efetiva aplicação do direito legislado e adequadamente transposto, e o seu estrito controlo

- A implementação da diretiva-quadro sobre as práticas comerciais desleais

- Um esforço urgente no sentido de melhor informação e educação dos consumidores

- A consideração da efetiva integração da política dos consumidores nas restantes políticas quer ao nível comunitário quer ao nível nacional

- O apoio às organizações de consumidores com vista à realização de análise de produtos e troca de informações sobre a sua qualidade.

- O CESE defende que organizações representativas dos consumidores fortes e independentes constituem a base para uma efetiva política de defesa, promoção e participação dos consumidores.

– O CESE entende que, para esse efeito, é necessário garantir que as organizações de consumidores sejam adequadamente financiadas para o desenvolvimento de ações, programas, projetos e iniciativas.

– O CESE é de opinião que a definição de critérios de representatividade e de participação das organizações de consumidores poderá contribuir decisivamente para uma maior eficácia da política dos consumidores.

– O CESE entende que, de forma gradual e sem se perder de vista a necessidade de manter o equilíbrio dos interesses em causa, se deverá prosseguir ou dar início a novas iniciativas legislativas, destacando os seguintes domínios:

- Segurança de serviços e responsabilidade de prestação de serviços defeituosos

- Serviços *essenciais* de interesse geral

- Proteção da saúde e da segurança

- Maior segurança nos pagamentos eletrónicos e na utilização da *internet*. Sobreendividamento das famílias

- Meios de pagamento

- Direito dos contratos

- Acesso à justiça e ao espaço judiciário único.

– Por outro lado, o CESE é de entendimento que deveria ser revista e compatibilizada entre si vária legislação comunitária já existente, em ordem a adequá-la ao novo mercado único alargado, destacando, em especial, as seguintes áreas:

- Responsabilidade do produtor

- Vendas ao domicílio, vendas à distância, comércio eletrónico e promoção de vendas

- Cláusulas abusivas

- Crédito ao consumo

- Garantias na venda de bens e serviços

– O CESE lembra a sua proposta de criar um Instituto Europeu de Investigação para a Proteção do Consumidor para proporcionar a base de conhecimento indispensável para a política dos consumidores.

– O CESE apela aos Estado-membros para que considerem a proteção, a defesa, a promoção e a participação dos consumidores como uma prioridade a considerar em todas as suas políticas.

– O CESE recomenda à Comissão que tenha presente as propostas e sugestões constantes do presente parecer na definição das novas orientações em matéria de política dos consumidores e que proceda à divulgação periódica de relatórios sobre a situação do consumo e dos consumidores na Europa.”

Na realidade, enorme distância haverá que ser calcorreada em vista de uma autêntica, autónoma e genuína política de consumidores na vertente estrita por que se espraia, saúde à parte.

Conquanto a preocupação de se imbricar a política dos consumidores nas demais políticas, como se revelou em um dos anexos *infra*, se torne meritória, o fenómeno não poderá de todo o modo constituir pretexto para subverter a real valia de ambas as vertentes, desvalorizando-se o segundo termo da equação.

O acesso à  
informação e o  
acesso à justiça  
constituem  
prioridades  
marcantes

Há que promover hercúleo esforço de molde a consubstanciar

– a *educação* e a *formação* e bem assim

– a *informação* ao consumidor

na trave mestra da acção mais ampla da União Europeia em sede de promoção dos interesses do consumidor.

No que tange à PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR, impor-se-ia o desencadeamento de adequadas ações tendentes à consecução de

– um acervo normativo congruente (simplificação e tendência para a codificação)

– instituições que mediem conflitos e dirimam litígios de modo consequente

– uma instituição que, em racional aproveitamento de recursos económico-financeiros, se ocupe da investigação em ordem ao reforço do estatuto do consumidor

– uma outra – ao estilo das novas agências – que avoque as tarefas de execução a nível europeu das políticas estritamente a cargo da Comissão.

No que tange ao acervo normativo, urge ter a percepção dos domínios de intervenção que se impõem, para que da norma à sua efetiva aplicação não distem abismos insuscetíveis de superação.

O acesso à informação e o acesso à justiça constituem prioridades marcantes que mister é se não percam de vista.

A denegação de justiça principia em geral na ignorância dos direitos e prolonga-se na inacessibilidade dos consumidores a instâncias em que de modo célere, seguro e tendencialmente gratuito ou em que prepondere a moderação de custos, se dirimam conflitos e se dispense, afinal, justiça, como elementarmente se impõe.

O Comité, ante as insuficiências detectadas, elaborou um parecer de iniciativa, a 20 de maio de 2005, intitulado “Quadro Jurídico para a Política de Consumidores”<sup>29</sup>.

## **O Novo Plano de Ação 2014-2020 em projeção**

### ***I. Arquitetura***

#### ***1. Os planos septenais***

A União Europeia definiu para o período de 2007-2013 o primeiro plano de ação septenal a que se associara uma distinta filosofia de que mais tarde se apartaria, ainda a tempo de poder desenvolver autonomamente as ações imbricadas nas correspondentes políticas: a fusão dos domínios da saúde e dos consumidores.

As políticas delineadas pela União Europeia influenciam decisivamente, ao menos no plano teórico, as que se esboçam e desenvolvem a nível de cada um dos Estados-membros.

Não se ignore que os atos legislativos emanados do Parlamento Europeu e do Conselho da União, seja por que meio for, se refletem diretamente no ordenamento jurídico de cada um dos Estados-membros. E que é no exercício das políticas consequentemente desencadeadas que os atos normativos emergem.

Nem se descure que a União Europeia continua a pôr o acento tónico na subsidiariedade das suas políticas, asseverando que a primazia neste como em outros domínios recai direta e primacialmente sobre os seus Estados-membros.

As políticas empreendidas pela União Europeia decorrem de minuciosos relatórios em que se baseiam as comunicações dirigidas ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité das Regiões e ao Comité

Económico e Social Europeu. E correspondem a modelos que aos Estados-membros cumpre seguir.

## **2. A Comunicação da Comissão Europeia COM (2012) 225 final**

A comunicação que precede o plano ora instituído – e que a seguir se enuncia – versa sobre um leque de opções que de todo importará realçar.

Plasmaremos neste passo um trecho de um artigo nosso, *decalcado* da Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, supra referenciada, que a lume veio na *Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais*, ora em distribuição (junho de 2013), a saber:

“Eis, de forma sintética, os principais eixos da política europeia:

1. *Segurança de produtos e serviços*, com uma peculiar intervenção no segmento ou na vertente da segurança alimentar;

2. *Modificações no tecido económico-social*;

2.1 Revolução digital;

2.2 Consumo sustentável;

2.3 Exclusão social, consumidores hipervulneráveis, vulneráveis e acessibilidades.

1. *Sobrecarga de informação* – défice de conhecimentos – em detrimento do consumidor: informação em excesso equivale, em rigor, a informação nenhuma...

2. *Direitos que, na prática, não são plenamente cumpridos*, fasquia que importa superar em ordem a um integral respeito pelo estatuto do consumidor

3. *Desafios específicos em setores-chave*.

E, neste particular, seguimos de perto a comunicação emanada em maio de 2012 da Comissão Europeia, que faz uma adequada radiografia às insuficiências e às deficiências detectadas no seio da União Europeia sob o tema das políticas de consumidores.

Determinados setores revestem-se de peculiar relevância em tempos de crise económica, tanto mais que afetam profundamente os interesses básicos dos consumidores no que tange a bens e serviços essenciais, como:

- a alimentação;
- a energia;
- os transportes públicos;
- as comunicações eletrônicas; e
- os serviços financeiros.

Há que contar com a incidência das alterações económicas e sociais sobre tais setores primaciais.

À UE cumpre curar em particular do modo como atualmente os consumidores se apercebem e escolhem os diversos serviços financeiros.

Tecnologias, como as do telebanco, facilitam a vida dos consumidores. Porém, a complexidade e os riscos acrescidos de certos produtos e serviços financeiros (em que a própria poupança-reforma se inclui) exigem um nível mais elevado de transparência e de literacia financeira.

As comissões exigidas pelos serviços financeiros de base são geralmente opacas e os consumidores continuam a ser dissuadidos a não mudar de banco dado recearem (muitas vezes justificadamente...) que tal solução será sempre mais onerosa.

Os consumidores não retiram, em geral, pleno proveito da liberalização das indústrias de rede, como a energia, os transportes e as comunicações eletrônicas, seja nos preços seja nos níveis de qualidade do serviço.

A liberalização do setor dos transportes, em especial, estimulou a concorrência, beneficiando um número cada vez maior de cidadãos que circulam pela Europa.

Mas é indispensável tornar exequível, efetiva, a carta de direitos dos passageiros na UE, aplicando-a em plenitude, por forma a opor eficazmente os meios de defesa contra práticas desleais e violações extremas do direito da UE em vigor.

O impacto decisivo da revolução digital no domínio das viagens aponta para a importância de uma maior adequação entre os direitos dos consumidores e os objetivos imbricados no seu exercício.

Os mercados da eletricidade e do gás, no segmento dos consumidores domésticos, recentemente sujeitos à concorrência, permanecem com uma incógnita, já que muitos consumidores continuam a considerar

difíceis as comparações, devido aos procedimentos complicados e/ou às condições de mercado verdadeiramente opacas a que se assiste.

No que toca à energia, estima-se que os agregados familiares na UE poderiam economizar, em média, até 1.000 €/ano, através de simples medidas de eficiência, tais como o isolamento das casas, instalação de termóstatos e painéis solares para aquecimento da água, montagem de vidros duplos nas janelas e substituição de sistemas de aquecimento antigos em razão dos consumos excessivos.

Mas dúvidas e ignorância obstam a que tais objetivos se persigam.

Por conseguinte, os agregados familiares dispõem de um potencial significativo de poupança energética em condições economicamente rendíveis e de melhoria da eficiência no consumo final da energia. Esse potencial, porém, está longe de ser plenamente explorado, principalmente devido ao fato de os utilizadores não conhecerem o seu próprio consumo real nem disporem de dados claros e facilmente acessíveis no que se prende com a contagem e a faturação do consumo efetivo observado.

Embora os mercados das comunicações eletrônicas hajam provado a sua resistência à crise econômica, os consumidores não retiram vantagens da concorrência, em razão da ausência de transparência das tarifas, à deficiente qualidade dos serviços e aos obstáculos que se opõem à mudança de fornecedor.

Estima-se que no futuro haja um aumento da pressão ambiental global decorrente do consumo alimentar, devido, por exemplo, às alterações dos hábitos alimentares e ao acréscimo dos resíduos alimentares; prevê-se que tal acréscimo afete a Europa nos próximos anos e se traduza em um desperdício manifesto de recursos e de divisas.

No entanto, ponto é que não subsistam dúvidas: a política europeia, na sua transposição para os espaços próprios de cada um dos Estados-membros, não terá uma aplicação nem homogênea, menos ainda uniforme. Dependerá da propensão com que se perspectivar em cada um dos espaços geográficos a necessidade de prover em tais domínios.

Estados-membros haverá em que se conferirá menor expressão a uma tal política. Como é o caso de Estados-membros da periferia, em que Portugal e alguns dos países saídos da *cortina de ferro* figuram naturalmente.

Outros em que se reforçarão os ímpetos, em razão do peso específico das instituições da sociedade civil (mais estruturada, mais exigente, mais criteriosa...) e das pressões exercidas sobre as paredes do sistema.”

## **II. Tipos de ações constantes do plano de ação**

Listar-se-ão os objetivos que se compendiam no plano atualmente em vigor, que se espera supere as inerentes dificuldades à crise que assola considerável número de Estados-membros da União Europeia e que poderá condicionar consideravelmente as políticas a empreender sob tal consigna.

Como objetivos, na hierarquização pretendida, avulta em primeiro lugar a *segurança* em múltiplos segmentos.

Depois, decisiva aposta na *informação e na educação e formação* para o consumo, de que tanto se fala e tão pouco se faz em países como Portugal, de costas voltadas para domínios tais.

Não se olvide que Portugal dispõe – na sua Lei-Quadro de Defesa do Consumidor – de dois dispositivos que constituem autênticos programas em matéria de educação e informação para o consumo.

Importa, neste particular, conferir tais normas, votadas ao descaso, aliás, na menorização das políticas de consumidores que constituem, quantas vezes, algo hostil aos poderes constituídos, por estranho que pareça:

No que tange à educação aprecie-se o teor do artigo subsequente:

### Artigo 6º

#### Direito à formação e à educação

1 – Incumbe ao Estado a promoção de uma política educativa para os consumidores, através da inserção nos programas e nas actividades escolares, bem como nas acções de educação permanente, de matérias relacionadas com o consumo e os direitos dos consumidores, usando, designadamente, os meios tecnológicos próprios numa sociedade de informação.

2 – Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais desenvolver acções e adoptar medidas tendentes à formação e à educação do consumidor, designadamente através de:



- a) Concretização, no sistema educativo, em particular no ensino básico e secundário, de programas e actividades de educação para o consumo;
- b) Apoio às iniciativas que neste domínio sejam promovidas pelas associações de consumidores;
- c) Promoção de acções de educação permanente de formação e sensibilização para os consumidores em geral;
- d) Promoção de uma política nacional de formação de formadores e de técnicos especializados na área do consumo.

3 – Os programas de carácter educativo difundidos no serviço público de rádio e de televisão devem integrar espaços destinados à educação e à formação do consumidor.

4 – Na formação do consumidor devem igualmente ser utilizados meios telemáticos, designadamente através de redes nacionais e mundiais de informação, estimulando-se o recurso a tais meios pelo sector público e privado.

No que se prende com o sensível e estruturante domínio da informação, o artigo 7º, como segue:

#### Artigo 7º

##### Direito à informação em geral

1 – Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais desenvolver acções e adoptar medidas tendentes à informação em geral do consumidor, designadamente através de:

- a) Apoio às acções de informação promovidas pelas associações de consumidores;
- b) Criação de serviços municipais de informação ao consumidor;
- c) Constituição de conselhos municipais de consumo, com a representação, designadamente, de associações de interesses económicos e de interesses dos consumidores;
- d) Criação de bases de dados e arquivos digitais acessíveis, de âmbito nacional, no domínio do direito do consumo, destinados a difundir informação geral e específica;
- e) Criação de bases de dados e arquivos digitais acessíveis em matéria de direitos do consumidor, de acesso incondicionado.

2 – O serviço público de rádio e de televisão deve reservar espaços, em termos que a lei definirá, para a promoção dos interesses e direitos do consumidor.

3 – A informação ao consumidor é prestada em língua portuguesa.  
[...]

Claro que da “lei no jornal oficial à lei no quotidiano” pode distar um abismo e é o que ocorre, neste aspecto, sobretudo em Portugal, onde os agentes políticos e os da administração pública se mostram arredios a conferir praticidade às normas.

Deploravelmente! Lamentavelmente!

Em seguida, marcante preocupação se imprime, a saber, a efetivação dos direitos, a reparação dos danos causados na esfera dos consumidores e as vias de acesso a estruturas que dirimam conflitos de modo acessível e pronto (justiça célere, segura, eficaz e graciosa ou, ao menos, não onerosa, como se vem reclamando desde sempre).

E, por fim, o reforço da rede de cooperação transnacional (nas fronteiras exteriores delimitadas pelos Estados-membros que constituem a União Europeia) de molde a que a aplicação em concreto do acervo normativo não padeça de soluções de continuidade.

## 1. Objetivo I

**Segurança:** consolidar e reforçar a segurança dos produtos, através de uma fiscalização eficaz do mercado em toda a União Europeia

**1. Aconselhamento científico e análise dos riscos para a saúde e a segurança dos consumidores no domínio dos produtos e serviços não alimentares.**

Apoio às tarefas dos comités científicos independentes criados pela Decisão 2004/210/CE da Comissão Europeia com intervenção no domínio da segurança dos consumidores, da saúde pública e do ambiente.

**2. Coordenação das ações de fiscalização do mercado e de aplicação da legislação em matéria de segurança dos produtos decorrente Diretiva 2001/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, e das ações destinadas a melhorar a segurança dos serviços aos consumidores:**

(a) desenvolvimento e manutenção de ferramentas informáticas (por exemplo, bases de dados ou sistemas de informação e comunicação);

(b) organização de seminários, conferências, *workshops* e reuniões com as partes interessadas e com peritos sobre os riscos e a aplicação da legislação no domínio da segurança dos produtos;

(c) intercâmbio de quadros responsáveis pela aplicação da legislação e formação;

(d) ações de cooperação específicas no domínio da segurança dos produtos e serviços não alimentares, nos termos da Diretiva 2001/95/CE;

(e) monitorização e avaliação da segurança dos produtos e serviços não alimentares, incluindo a criação de uma base de informações para o estabelecimento de normas futuras ou a definição de outros critérios de referência para a segurança;

(f) cooperação administrativa e em matéria de aplicação da legislação com países terceiros;

(g) suporte a organismos reconhecidos pela legislação da União responsáveis pela coordenação das acções dos Estados-membros em matéria de aplicação da legislação.

### **3. Manutenção e desenvolvimento das bases de dados sobre produtos cosméticos**

(a) manutenção do portal de notificação de produtos cosméticos criado ao abrigo do Regulamento (CE) 1223/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativo aos produtos cosméticos;

(b) manutenção da base de dados sobre os ingredientes dos produtos cosméticos, no contexto da aplicação do Regulamento (CE) 1223/2009.

## **2. Objetivo II**

**Informação e educação:** melhorar a educação e a informação dos consumidores e sensibilizá-los para os seus direitos, com o intuito de desenvolver uma base de informações para a política dos consumidores e de prestar apoio às organizações de consumidores.

#### **4. Criação de uma base de informações para a elaboração de políticas em domínios que afetam os consumidores**

Criar uma base de informações para o desenvolvimento da política dos consumidores e para a integração dos interesses dos consumidores noutras políticas da União, nomeadamente através de:

(a) estudos e análises sobre os consumidores e os mercados de consumo à escala da União;

(b) desenvolvimento e manutenção de bases de dados;

(c) desenvolvimento e análise de estatísticas nacionais e de outros dados pertinentes. A recolha de dados e de indicadores nacionais sobre os preços, as reclamações, a aplicação da legislação, a reparação etc., será efetuada em colaboração com as partes interessadas no plano nacional.

#### **5. Apoio às instituições de consumidores**

(a) contribuições financeiras para o funcionamento das instituições de consumidores que representem os interesses dos consumidores à escala da União;

(b) reforço da capacidade das instituições de consumidores regionais, nacionais e europeias, nomeadamente através de ações de formação e do intercâmbio de boas práticas e de conhecimentos especializados para os seus corpos e quadros, em especial instituições de consumidores dos Estados-membros em que a monitorização dos mercados de consumo e do ambiente de consumo demonstre existir um nível relativamente baixo de confiança e sensibilização dos consumidores;

(c) suporte de organismos internacionais que promovam princípios e políticas coerentes com os objetivos do Programa ora delineado.

#### **6. Reforço da transparência dos mercados de consumo e da informação aos consumidores**

(a) campanhas de sensibilização sobre questões que afetam os consumidores, designadamente através de ações conjuntas com os Estados-membros;

(b) ações que reforcem a transparência dos mercados de consumo, no domínio, por exemplo, dos produtos financeiros de retalho, da energia, das tecnologias digitais e de telecomunicações e dos transportes;

(c) ações destinadas a melhorar o acesso dos consumidores a informação pertinente sobre produtos e mercados;

(d) ações destinadas a melhorar o acesso dos consumidores a informação sobre o consumo sustentável de bens e serviços;

(e) suporte de eventos centrados na política dos consumidores da União organizados pela Presidência da União Europeia sobre determinadas questões, em conformidade com as prioridades políticas estabelecidas;

(f) contribuições financeiras para os organismos nacionais de tratamento e gestão de reclamações dos consumidores, a fim de os auxiliar mediante a utilização de uma metodologia harmonizada para a classificação e comunicação de tais reclamações e dos pedidos de informação dos consumidores;

É necessário o reforço da capacidade das instituições de consumidores regionais, nacionais e europeias

(g) apoio a organismos estabelecidos à escala da União para o desenvolvimento de códigos de conduta, guias de boas práticas e orientações em matéria de comparação de preços/qualidade/sustentabilidade dos produtos;

(h) apoio à comunicação pertinente aos interesses e direitos dos consumidores, nomeadamente pelo suporte dos meios de comunicação social que visem promover a capacitação dos consumidores e a aplicação da legislação neste domínio.

## **7. Incremento da educação dos consumidores**

(a) desenvolvimento de uma plataforma interativa para o intercâmbio de melhores práticas e de materiais didáticos em matéria de educação do consumidor dirigidos aos principais grupos-alvo, designadamente os jovens consumidores, em sinergia com o programa de financiamento europeu em matéria de educação e formação;

(b) elaboração de medidas e materiais relativos, por exemplo, aos direitos dos consumidores – incluindo as questões transfronteiras –, à saúde e à segurança, à legislação da União Europeia no que tange ao consumo em geral, ao consumo sustentável, em particular, e à literacia financeira.

### 3. Objetivo III

**Direitos e reparação:** consolidar os direitos dos consumidores, em particular através da ação regulamentar e da melhoria do acesso à reparação, incluindo os mecanismos de resolução alternativa de litígios

**8. Preparação, avaliação da transposição, monitorização, avaliação, execução e controlo da aplicação, pelos Estados-membros, de iniciativas legislativas e regulamentares para a defesa do consumidor e promoção de iniciativas de correção e autorregulação, nomeadamente:**

(a) estudos, avaliações *ex ante* e *ex post*, avaliações de impacto, consultas públicas, avaliação da legislação existente;

(b) seminários, conferências, *workshops* e reuniões com as partes interessadas e com peritos;

(c) desenvolvimento e manutenção de bases de dados públicas e facilmente acessíveis que abranjam a aplicação da legislação da União em matéria de defesa do consumidor;

(d) avaliação das acções desenvolvidas no âmbito do Programa ora estabelecido.

**9. Propiciar o acesso e monitorizar o funcionamento e a eficácia dos mecanismos de resolução de litígios de consumo,** em particular os sistemas alternativos de resolução de litígios, incluindo os que funcionam em linha, inclusivamente através do desenvolvimento e da manutenção de ferramentas informáticas de manifesta utilidade

(a) desenvolvimento e manutenção de ferramentas informáticas;

(b) apoio ao desenvolvimento e à manutenção de um sistema de resolução de litígios em linha à escala da União, incluindo o que respeita a serviços conexos, como a tradução.

### 4. Objetivo IV

**Aplicação da legislação:** reforçar a aplicação dos direitos dos consumidores, melhorando a cooperação entre os organismos nacionais responsáveis pela aplicação da legislação e prestando aconselhamento aos consumidores.

**10. Coordenação das ações de fiscalização e de controlo da aplicação das prescrições do Regulamento (CE) 2006/2004, de 27 de outubro de 2004, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor, em que se inclui:**

(a) desenvolvimento e manutenção de ferramentas informáticas (v.g., bases de dados ou sistemas de informação e comunicação);

(b) ações destinadas a melhorar a cooperação entre as autoridades e a coordenação das atividades de monitorização e de aplicação da legislação, tais como o intercâmbio de quadros responsáveis por essa aplicação, as atividades comuns e as ações de formação para tais quadros e magistrados;

(c) organização de seminários, conferências, *workshops* e reuniões com as partes interessadas e com peritos em matéria de aplicação da legislação;

(d) cooperação administrativa e em matéria de aplicação da legislação com países terceiros que não participam no Programa.

**11. Contribuições financeiras para ações conjuntas com organismos públicos ou sem fins lucrativos que constituam redes da União de prestação de informação e assistência aos consumidores com o objetivo de os ajudar a exercer os seus direitos e a obter acesso a vias adequadas de resolução de litígios, incluindo os mecanismos extrajudiciais de resolução de litígios em linha (a Rede de Centros Europeus do Consumidor):**

Nomeadamente, o desenvolvimento e a manutenção de ferramentas informáticas (por exemplo, bases de dados ou sistemas de informação e comunicação) necessárias ao bom funcionamento da Rede de Centros Europeus do Consumidor.

Esta lista pode ser completada com medidas adicionais do mesmo género e com o mesmo impacto, em conformidade com os objetivos específicos plasmados na lei.

## Plano de Ação 2007/2013

### Anexo I

**Hipóteses de áreas e temas da política  
onde as sinergias com as políticas de saúde e consumidores  
se mostram suscetíveis de um largo desenvolvimento**

Políticas	Temas e Programas
Segurança na cadeia alimentar	Rotulagem, mecanismos de alerta, inspeção e controlo Sinergias com investigação, transporte, ambiente, agricultura, educação, ações em nutrição
Política Social	Agenda de Políticas Benefícios da segurança social: Regulamento 1408/71 e regulamentações próximas; Carta Europeia de Segurança de Saúde. Proteção Social: <i>open method</i> e de coordenação de Cuidados de Saúde e Cuidados de Serviços a longo prazo (no quadro da OMC – <i>Inclusão Social e Proteção</i> ). Projetos do Fundo Social Europeu para a preparação de Profissionais de Saúde Social e Serviços de Interesse Geral, Saúde e Segurança no Trabalho
Investigação	Investigação em saúde e consumidores no VII Programa de investigação (tema investigação para a saúde do FP7). Cooperação restrita a ser estabelecida com o programa



	<p>de investigação, em particular – como perspectivas dos seguintes estalões do Programa de Saúde e Consumidores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– “promover a saúde pelos seus determinantes”, prevenir doenças e agressões (incluindo investigação sobre doenças infecciosas), sinergias entre os sistemas nacionais de saúde.</li> </ul>
Ambiente	Plano de Ação Ambiente e Saúde 2004-2010 e Plano de Ação Sanitária (aplicações eletrónicas, conferências eletrónicas sobre saúde).
Sociedade da Informação e Media	<p>e-comunicação e direitos dos consumidores (<i>serviços de interesse geral</i>)</p> <p>e-inclusão e cidadania – 2010</p> <p>– Uma Sociedade Europeia para a Informação, para o Desenvolvimento e Emprego e acessibilidade (Atividades de Política e Investimento)</p>
Política Regional	<p>Fundo de Solidariedade</p> <p>Uma nova convergência objetiva 2007-13 para a saúde sob os fundos estruturais</p> <p>A saúde como um condutor para o desenvolvimento regional e projetos de infra-estruturas sanitárias</p>
Política Económica	Trabalhos sobre projeções orçamentais de longo prazo de custos dos cuidados de saúde

	<p>Trabalhos com a OCDE em estudos de saúde</p> <p>Quadros macroeconómicos que afetam a conferência dos consumidores</p> <p>Políticas de saúde e consumidores como condutores de competências</p>
Política Empresarial	<p>Acompanhamento do processo de fármacos G10 e a implementação das recomendações do G10</p> <p>Ação conjunta médico-farmacêutica nas bulas</p> <p>REACH</p> <p>Segurança pedestre</p> <p>Cosméticos</p> <p>Interesses dos consumidores nos processos de normalização</p>
Mercado Interno	<p>Serviços no Mercado Interno</p> <p>Reconhecimento das qualificações profissionais</p> <p>Seguros de saúde</p> <p>Serviços financeiros</p> <p>Serviços postais</p> <p>Serviços de interesse geral</p> <p>Dados sobre consumidores no mercado interno</p> <p>Desfavor aos consumidores</p> <p>Diretiva do comércio eletrónico</p>
Transporte	<p>Programa Europeu de Ação de Segurança Rodoviária</p> <p>Transporte de Produtos Perigosos</p> <p>Direitos dos Passageiros</p>
Energia	<p>Política de proteção contra radiações</p>

	Liberalização, direitos dos consumidores e segurança
Concorrência	Mercado de Serviços de Saúde Brindes aos consumidores
Comércio	Posição dos serviços de saúde no seio das negociações do comércio Viagens, medicamentos antirretrovirais e comércio de produtos de tabaco Integração de perspectivas do consumidor na OMC, incluindo os diálogos sobre os Regulamentos do GAT
Política Externa	Cooperação com os países vizinhos
Desenvolvimento e Políticas de Ajuda	Ações de combate à HIV/SIDA, malária e tuberculose (acção externa) Deficiências de saúde pessoal nos países desenvolvidos Promoção de ações da sociedade civil
Alargamento	Promoção da convergência com o <i>acquis</i> da U. E. em matéria de saúde e protecção do consumidor Promoção da coesão económica e social Reforço das administrações públicas e instituições nos campos da saúde e protecção do consumidor
Taxas e Direitos Aduaneiros	Taxas e direitos sobre produtos específicos relevantes para a saúde e consumidores

	Políticas aduaneiras (assegurando provisões sobre saúde e segurança de produtos oriundos de países terceiros)
Agricultura	Política de qualidade Programas de extensão e desenvolvimento rural
Educação / Cultura	Programas de juventude, promoção desportiva e de atividade física Formação permanente, educação para o consumo
Justiça, Liberdade e Segurança	Acesso à justiça Direito Internacional Privado e Mediação Ação sobre Prevenção de Drogas: Estratégia Europeia das Drogas (2005-2012) e o Plano de Ação sobre Drogas (2005-2008) Despertar os consumidores para os riscos de crimes associados a produtos e serviços ( <i>crimes impermeáveis</i> ) Bioterrorismo Tráfico de órgãos humanos Proteção de dados

### Políticas Horizontais

- Melhor regulamentação
- Estratégia de comunicação da U. E.
- Serviços de Interesse Geral

## **Plano de Ação 2007/2013**

### **Anexo II**

### **Política de consumidores**

### **Ações e medidas de apoio**

#### **Objetivo I**

#### **Melhor compreensão dos consumidores e dos mercados**

##### **Ação 1**

Perseguir e avaliar a evolução dos mercados e seus efeitos, nos interesses económicos e de outra índole dos consumidores, aí cabendo os inquéritos de preços, o inventário e a análise das reclamações deduzidas pelos consumidores, a análise das estratégias mercadológicas transfronteiriças e das aquisições efetuadas pelos consumidores e bem assim a evolução estrutural dos mercados.

##### **Ação 2**

Recolha e permuta de dados e informações suscetíveis de fornecer adequada base de conhecimentos em vista da elaboração da política de consumidores e da integração dos seus interesses económicos nas demais políticas encetadas pela União Europeia.

Nas ações previstas neste passo incluem-se:

- inquéritos às atitudes dos consumidores e das empresas
- trabalhos de investigação consagrados aos consumidores e, de forma mais geral,
- aos mercados no domínio dos serviços financeiros, assim como
- a recolha e a análise de dados estatísticos e demais dados pertinentes, cujo elemento estatístico se desenvolverá na base do programa estatístico comunitário, se necessário for.

##### **Ação 3**

Recolha, permuta e análise de dados e disponibilização de instrumentos de avaliação suscetíveis de fornecer uma base de conhecimentos científicos que respeitem a exposição dos consumidores a substâncias químicas libertadas.

#### **Objetivo II**

#### **Melhor regulamentar a proteção dos consumidores**

##### **Ação 4**

Desencadeamento de iniciativas legislativas, regulamentares e de outra natureza e promoção de iniciativas autorregulatórias, nelas se abrangendo:

- a análise comparativa dos mercados e dos sistemas regulamentares
- a perícia jurídica e técnica em ordem à definição da política atinente à segurança dos serviços
- a perícia técnica em vista da avaliação de normas de segurança de produtos e da outorga de mandatos de normalização ao CEN em matéria de produtos e serviços
- a perícia jurídica e técnica em vista da definição da política centrada em torno dos interesses económicos dos consumidores
- jornadas que reúnam os partícipes do processo e os peritos.

### **Objetivo III**

**Aperfeiçoar a aplicação da legislação, o processo e o acesso à administração da justiça**

#### **Ação 5**

Coordenação das ações de verificação da aplicabilidade das leis que à proteção dos consumidores se reportam.

Na ação projetada se inserem:

- o desenvolvimento e a outorga de instrumentos gerados no seio das tecnologias de informação, v. g., bases de dados, sistemas de informação e de comunicação;
- a realização de ações de formação, de seminários, de conferências em torno da aplicabilidade da legislação;
- a programação e a elaboração de ações conjuntas no que tange à verificação do cumprimento da legislação e sua eficácia para prevenir as situações que visa disciplinar;
- experiências-piloto no que se refere à legislação em vigor;
- a análise dos problemas suscitados pelo cumprimento ou incumprimento das legislações e soluções quadráveis às situações ocorrentes.

#### **Ação 6**

Financiamento das atividades específicas comuns de verificação e controlo da legislação em vista de um reforço qualitativo da cooperação em matéria de administração e de domínio da legislação segregada pela União Europeia no quadro da proteção de consumidores.

No conghenho assinalado, realce para a diretiva que rege no particular da **segurança geral de produtos** (Diretiva 2001/95/CE, do

Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de dezembro de 2001) e de outras ações suscetíveis de se inscrever no contexto da cooperação administrativa.

#### **Ação 7**

Perseguir e avaliar a segurança de produtos não alimentares e dos serviços.

No domínio de que se cura, realce para:

- o reforço e a extensão do campo de aplicação e de funcionamento do sistema de alerta RAPEX, haja em vista as modificações ocorridas na permuta de informações ligadas à vigilância do mercado;
- a análise técnica das notificações de alerta;
- a recolha e a avaliação dos dados sobre os riscos que produtos e serviços específicos usados pelos consumidores representam;
- a prossecução do desenvolvimento da rede sobre a segurança de produtos de consumo, tal como a diretiva aplicável o prevê.

#### **Ação 8**

Perseguir o funcionamento e a avaliação do impacto dos sistemas de resolução extrajudicial dos litígios de consumo.

#### **Ação 9**

Perseguir a transposição e a aplicação pelos Estados-membros da legislação de proteção dos consumidores e, designadamente, da ***diretiva das práticas comerciais desleais***, assim como das políticas nacionais de proteção dos consumidores.

#### **Ação 10**

Atribuição de perícias técnico-jurídicas específicas às associações de consumidores, a fim de prover à sua contribuição para as ações de vigilância e de verificação da aplicação da legislação pertinente.

### **Objetivo IV**

**Melhorar a informação e a educação dos consumidores para os responsabilizar**

#### **Ação 11**

Edificar e manter atualizadas bases de dados públicas, e facilmente acessíveis, que versem sobre a aplicação da legislação comunitária de proteção dos consumidores e da jurisprudência a tal propósito lavrada.

**Ação 12**

Ações de informação em tema de medidas de proteção dos consumidores, designadamente nos novos Estados-membros, em cooperação com as associações de consumidores.

**Ação 13**

A educação dos consumidores, nela se incluindo as acções dirigidas aos jovens consumidores e a construção de instrumentos pedagógicos interativos em sua intenção.

**Ação 14**

Representação dos interesses dos consumidores da União nos areópagos internacionais: *organismos internacionais de normalização e organizações de comércio internacionais*.

**Ação 15**

Formação do pessoal dos quadros das associações de consumidores regionais, nacionais e europeias, e outras ações suscetíveis de incrementar ou reforçar as suas competências.

**Ação 16**

Financiamento de ações conjuntas de instituições públicas ou privadas com vocação altruística ou não egoística que se constituam em redes na União Europeia e forneçam informação e assistência aos consumidores para os auxiliar a exercer os seus direitos e a aceder a um sistema apropriado de resolução de litígios (*a rede dos centros europeus de consumidores*).

**Ação 17**

Financiamento com vista ao funcionamento das associações europeias de consumidores que representem os seus interesses aquando da elaboração das normas relativas aos produtos e a serviços à escala europeia.

**Ação 18**

Financiamento ao funcionamento das associações europeias de consumidores.

**Ação 19**

Dotação de uma perícia técnica e jurídica específica às associações de consumidores, de molde a suportar a sua participação e contribuição nos processos de consulta em iniciativas legislativas e não legislativas da União Europeia nos domínios das ações que lhes respeitem, como a



política do mercado interno, serviços de interesse geral e o programa-quadro decenal por uma produção e um consumo duráveis.

### **Ação comum a todos os objetivos**

#### **Ação 20**

Financiamento de projetos comunitários ou nacionais específicos em vista da realização de outros objetivos da política de consumidores.

### **Anexo III**

#### **A agência executiva com vocação para o Programa de Saúde e dos Consumidores**

De molde a implementar o programa conjunto de Saúde e Consumidores, a Comissão será assistida por uma simples agência executiva, que consistirá em uma versão alargada da Agência executiva do Programa de Saúde Pública de molde a comportar uma outra estrutura que se designa como *Instituto Europeu do Consumidor*.

Para tal fim, a Comissão proporá a alteração da Decisão CE 2004/858, de 15 de dezembro de 2004, que criou a Agência executiva para o Programa da Saúde Pública em ordem a alargar o seu objeto de ação e a suportar a operação de todo um programa conjunto de ação.

Sem prejuízo de, na futura decisão, se encarar a faculdade de a agência se fundar em dois “*departamentos*”: o Departamento de Saúde e o Instituto do Consumidor.

Ações comuns devem ser empreendidas por ambos os departamentos.

O objetivo da ação da Agência executiva do Programa de Saúde Pública, criada pela Decisão 2004/858, é limitado a “*implementar ações que respeitem à ajuda da Comunidade sob o programa, excepto a avaliação programática, a monitorização da legislação ou quaisquer outras ações que permanecerão sob exclusiva competência da Comissão*”. Em particular, a agência gere específicos projectos e garante e provê “*ao suporte logístico, científico e técnico, em particular através da organização de encontros, estudos preparatórios, seminários e conferências*”.

O **Instituto Europeu do Consumidor** considera-se como suporte da Comissão ao carrear o *apport* administrativo e financeiro de todas

as ações inerentes às políticas de consumidores perspectivadas na Estratégia da Saúde e Proteção do Consumidor.

## Notas

\* Mário Frota. Fundador e presidente da Associação Portuguesa de Direito do Consumo – APDC. Professeur à l'Université de Paris XII (1991/2006). Diretor do CEDC – *Centro de Estudos de Direito do Consumo, de Coimbra*. Diretor da RPDC – *Revista Portuguesa de Direito do Consumo, de Coimbra*. Presidente do Conselho Diretor da *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*. Antigo Presidente do Conselho de Administração do CICAP – *Centro de Informação de Consumo e Arbitragem do Porto*, em representação da Câmara Municipal do Porto. Presidente da *Comissão de Instalação do Centro de Estudos Euro-Latino-Americano de Direito do Consumo*, Coimbra/São Paulo. Fundador e primeiro presidente da AIDC – *Association Internationale du Droit de la Consommation*, Bruxelles. Fundador e primeiro Vice-Presidente da AEDEPh – *Association Européenne de Droit et Economie Pharmaceutiques*, Paris.

1. Almedina, Coimbra, 2003, p. 67 e ss.
2. Diretiva 2001/95/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de dezembro de 2001 (JO L 11, de 15 de janeiro de 2002).
3. COM (2001) 398 final.
4. Neles se enquadra a disciplina atinente a:
  - I – Condições gerais dos contratos; II – O regime jurídico da publicidade; III – Das promoções de vendas; IV – Contratos de serviços de interesse geral; V – Contratos ao domicílio; VI – Contratos eletrónicos; VII – Contratos de crédito; VIII – Contratos de serviços financeiros; IX – Contratos de seguros; X – Contratos de viagens turísticas; XI – Contratos de *time-sharing* (direitos de habitação periódica); XII – Da responsabilidade pós-contratual (garantias de coisas móveis duradouras); XIII – Da responsabilidade do produtor.
5. Diretiva 94/47/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro, relativa à proteção dos adquirentes quanto a certos aspectos dos contratos de aquisição de um direito de utilização a tempo parcial de bens imóveis (JO L 280, 29.10.94, p. 83), Diretiva 97/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio, relativa à proteção dos consumidores em matéria de contratos à distância (JO L 144, 4.6.1997, p. 19), Diretiva 85/577/CEE do Conselho, de 20 de dezembro de 1985, relativa à proteção dos consumidores no caso de contratos negociados fora dos estabelecimentos comerciais (JO L 372, 31.12.1985, pág. 31).
6. COM(1999) 232 final.
7. O VI e último relatório em torno do *estado da questão* veio a lume a 3 de junho de 2002.
8. Regulamento 2560/2001, de 19 de dezembro de 2001 (JO L 344, de 28 de dezembro de 2001).
9. COM(2001) 181 final, de 31 de julho de 2001.
10. COM(2001) 280 final, de 28 de agosto de 2001.
11. COM(2002) 443 final, de 11 de setembro de 2002.

12. De assinalar que, entretanto, os *serviços financeiros à distância* por Diretiva 2002/65/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de setembro, foram disciplinados, o que constitui um passo mais na senda da definição dos serviços de que se cura.
13. COM (2002) 62 final, de 5 de fevereiro de 2002.
14. Directiva 1999/93/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 1999.
15. COM(2001) 298 final, de 6 de junho de 2001, Resolução do Conselho nº 14378/01, de 6 de Dezembro.
16. COM(2000) 580, de 20 de setembro de 2000. *Cfr.* nota 20 *infra*.
17. Proposta de diretiva que altera as diretivas 96/92/CE e 98/30/CE relativas às regras comuns para os mercados internos da eletricidade e dos gás natural – comunicação da Comissão COM(2001) 125, de 13 de março de 2001.
18. Eurobarómetro sobre os SIG, setembro de 2000, disponível no seguinte endereço *internet*: [http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/surveys/facts\\_euro53\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/surveys/facts_euro53_en.pdf)
19. Acordo TBT – Obstáculos Técnicos ao Comércio.
20. SEC(2001) 1296, de 26 de julho de 2001.
21. No quadro da ISO – Organização Internacional de Normalização.
22. A Resolução do Conselho de 1º de dezembro de 2003, se reconheceu que “a importância dos serviços na economia europeia e as expectativas do consumidor relativamente a um alto nível de segurança dos serviços” determinaria, na sequência do Relatório de 6 de Julho de 2003, a análise em cooperação com os Estados-membros, o âmbito e as prioridades, bem como a abordagem, a metodologia e os procedimentos mais adequados e eficazes para melhorar a base de conhecimento sobre a segurança dos serviços, em particular no que se refere aos aspectos transfronteiras, com suficiente flexibilidade para ter em conta as diferentes abordagens dos Estados-membros.  
Ademais, o Conselho convida os Estados-membros a:  
– participarem ativamente nos futuros trabalhos da Comissão sobre a segurança dos serviços;  
– prosseguirem e reforçarem, sempre que pertinente, os seus esforços no que diz respeito aos aspectos da segurança das suas políticas e medidas relacionadas com o setor dos serviços.  
A Comissão deveria apresentar ao Conselho os resultados dos seus trabalhos na área da segurança dos serviços aos consumidores, acompanhados, se necessário, de propostas de ações comunitárias até 31 de Dezembro de 2004.  
Ademais, por Decisão da Comissão, de 3 de Março de 2004, se instituiu os comités científicos nos domínios da segurança dos consumidores, da saúde pública e do ambiente.
23. *Cfr.*, porém, o teor do ofício que, após a elaboração do presente trabalho, o Comissário Europeu, Markos Kyprianou, nos remeteu, com data de 12 de julho de 2005, que aqui se recebeu em 26 seguintes, a saber:  
“*Como talvez já seja do seu conhecimento, a Comissão está a proceder a uma ampla revisão do acervo legislativo comunitário sobre proteção dos consumidores,*

que abarca várias diretivas, incluindo a Diretiva 93/13/CEE. Esta revisão, que abrange todos os Estados-Membros e inclui a verificação da transposição do acervo comunitário, está atualmente na fase de recolha de dados, fase que deverá estar terminada em finais de 2006.

Temos previsto publicar um relatório global sobre a revisão do acervo legislativo comunitário relativo à proteção dos consumidores, que servirá de base para uma consulta pública. Em função dos dados que forem recolhidos, poderemos organizar um seminário consagrado exclusivamente à Diretiva 93/13, ou um seminário mais alargado sobre várias diretivas relativas aos consumidores.”

24. A Decisão 854/2005, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2005, in JO L149, de 11 de junho de 2005) adota um programa para a *promoção de uma utilização mais segura da internet e das novas tecnologias em linha*.
25. Cfr., primeiro, o Livro Verde relativo aos Serviços de Interesse Geral (COM (2003) 270 final), de 21 de maio de 2003 e, em seguida, o Livro Branco da Comissão sobre os Serviços de Interesse Geral (COM(2004) 473 final), de 24 de abril de 2004.
26. O que o artigo 153 do Tratado estabelece, no seu nº 1, é o que segue: “A fim de promover os interesses dos consumidores e assegurar *um elevado nível de defesa destes*, a Comunidade contribuirá para a *proteção da saúde*, da *segurança* e dos *interesses económicos dos consumidores*, bem como para a *promoção do seu direito à informação*, à *educação* e à *organização para a defesa dos seus interesses*.”
27. Decisão 2004/858/CE.
28. REACH é o acrónimo de **R**egistration, **E**valuation and **A**uthorisation of **C**hemicals, programa que visa assegurar, no plano de que se trata, o registo, a avaliação e autorização de substâncias químicas fiáveis em homenagem à saúde e segurança dos consumidores.
29. O documento desdobra-se em:
  - “1. Objeto do parecer de iniciativa
  2. A questão
  3. O consumidor-cidadão
  4. O nível de proteção
  5. Harmonização total / harmonização minimal
  6. O efeito direto horizontal das diretivas do consumo
  7. Interesses difusos e coletivos: ação inibitória e ação indenizatória
  8. Acesso ao Tribunal de Justiça
  9. O papel da autorregulação
  10. O questionário.”